

**Prendre les droits au sérieux:
le bilan décevant du Canada en matière de mise en œuvre des droits de l'homme**

Paola Limon

De nombreux rapports et comparutions du Canada devant des organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme commencent par affirmer que le pays prend ses obligations internationales en matière de droits de l'homme très sérieusement. Pourtant, si l'on regarde de plus près, on constate une réalité troublante : les promesses du Canada ne se sont pas traduites, largement, par une mise en œuvre effective des décisions rendues par les organes régionaux et internationaux de protection des droits de l'homme. Cet article examine brièvement : (i) la coopération du Canada avec les mécanismes internationaux des droits de l'homme ; (ii) le cadre institutionnel mis en place dans le pays pour mettre en œuvre au niveau national les décisions et recommandations régionales et internationales en matière de droits de l'homme, et (iii) le bilan d'exécution du pays à propos des affaires sélectionnées pour effectuer une étude détaillée dans le cadre du projet relatif à l'exécution de la législation en matière de droits de l'homme financé par le réseau-DESC.

Vue d'ensemble de la coopération du Canada avec les mécanismes internationaux de protection des droits de l'homme

Sur le plan international, le Canada est [partie](#) à deux tiers des [principaux](#) instruments des droits de l'homme adoptés dans le cadre des Nations Unies. Le pays est donc tenu par des obligations de rapporter périodiquement auprès de la plupart des [organes de surveillance des traités](#) des Nations Unies, et il reçoit de nombreuses recommandations de leurs observations finales. En outre, le Canada a également accepté les procédures d'enquête concernant la Convention contre la torture et autres peines ou traitements cruels, inhumains ou dégradants ([CCT](#)) (en particulier, le Canada doit encore se soumettre au [Protocole facultatif de la CCT](#), en dépit de [ses promesses répétées](#) de le ratifier) et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ([CEDF](#)). En ce qui concerne ce dernier instrument, le Canada a d'ores et déjà reçu des recommandations dans le cadre d'un rapport de procédure d'enquête émis par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes en 2015, concernant des femmes et des filles autochtones disparues et assassinées ([CEDAW/C/OP.8/CAN/1](#)).

Le Canada a également accepté les procédures de communication individuelle devant trois des organes des traités des Nations Unies, à savoir : le Comité des droits de l'homme ([CDCP](#)), le Comité contre la torture (CCT) et le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. À la suite de ceci et depuis décembre 2017, le Canada est considéré comme ayant violé (effectivement ou potentiellement) des obligations internationales dans le cadre de 24 affaires tranchées par le CDCP, 9 tranchées par le CCT et une tranchée par le Comité pour l'élimination de la discrimination à l'égard des femmes. Dans la plupart de ces affaires (dont la majorité concerne des failles dans le système de détermination du statut de réfugié), l'organe correspondant a appelé expressément le Canada à adopter certaines mesures pour remédier aux violations constatées. Parmi ces affaires, bon nombre d'entre elles, si ce n'est pas la plupart, ont été introduites par des avocats individuels travaillant dans le domaine du droit de l'asile et des réfugiés.

Sur le plan régional, après presque 30 ans en tant qu'observateur permanent, le Canada a atteint la pleine adhésion à l'Organisation des États américains (OEA) en 1990, après avoir ratifié la Charte de l'OEA. En conséquence, le pays a accepté la supervision de la Commission interaméricaine des droits de l'homme (ComIDH), sur la base de la Charte de l'OEA, de la Déclaration américaine des droits et devoirs de l'homme, ainsi que des Statuts et du Règlement de procédure de la ComIDH. Depuis, le Canada a fait l'objet de nombreuses recommandations découlant de deux rapports thématiques par pays de la ComIDH concernant son [système de détermination du statut de réfugié](#) (2000) et sur la question des [femmes et filles autochtones disparues et assassinées](#) (2014). Peu de pétitions individuelles, notamment, ont été déposées dans le cadre du système interaméricain. Jusqu'à l'heure actuelle, seulement deux décisions ont été rendues sur le fond, à savoir : dans les affaires [John Doe et al](#) (2011) et [Suresh](#) (2016), toutes deux afférentes à des procédures de refoulement du Canada.

Face à cette situation, il semble plutôt évident que bien que le Canada pourrait certainement tirer parti d'une plus grande coopération avec le Système interaméricain des droits de l'homme (SIDH), le pays a d'ores et déjà de nombreuses obligations et recommandations internationales à rendre effectives sur le plan national. Mais, que se passe-t-il exactement au Canada une fois que ces décisions et recommandations sont émises par des mécanismes de protection des droits de l'homme régionaux et internationaux ?

Le cadre institutionnel pour la mise en œuvre au niveau national des recommandations et des décisions internationales en matière de droits de l'homme au Canada

Cela peut paraître surprenant, mais peu d'informations sont disponibles quant à la façon dont le Canada met en œuvre les décisions relatives aux droits de l'homme. Notre recherche a finalement mené l'équipe du projet (HRLIP) au Comité permanent des fonctionnaires chargés des droits de la personne (CPFDP), un groupe fédéral-provincial-territorial créé en 1975, qui est dirigé par le ministère fédéral du [Patrimoine canadien](#) (semblable à un ministère de la Culture) et composé de représentants des ministères des [Affaires mondiales](#) (l'équivalent d'un ministère des Affaires étrangères) et de la [Justice](#). Les responsabilités du CPFDP [incluent](#) notamment les suivantes :

- 1) faciliter les consultations entre les administrations fédérale, provinciale et territoriale au sujet de l'adhésion du Canada aux traités internationaux en matière de droits de l'homme;
- 2) encourager l'échange d'information entre les administrations du Canada en ce qui a rapport avec l'interprétation et à la mise en œuvre des instruments internationaux des droits de l'homme; et
- 3) faciliter les interactions du Canada (rapports et comparutions) avec les organes des traités des Nations Unies.

Dans ce cadre, le ministère du Patrimoine canadien est chargé de coordonner la mise en œuvre des observations finales et des autres recommandations générales émises par les organes internationaux des droits de l'homme. Étonnamment, néanmoins, aucune mention n'est faite en ce qui concerne son rôle par rapport aux recommandations générales qui émanent de la ComIDH. Par ailleurs, le CPFDP n'inclut pas d'autorités chargées de l'élaboration de politiques ou de prise de décisions. En outre, le Comité ne se réunit qu'une

fois par an en personne, et une fois par mois par téléconférence, mais ces réunions sont à huis clos et ne font pas l'objet de rapport public sur les sujets évoqués et encore moins les résultats des débats. En plus, en rapport avec notre recherche, la limitation la plus importante du CPFDP est constituée du fait que ce dernier n'est pas impliqué dans la mise en œuvre effective des décisions individuelles en matière de droits de l'homme. Tout au plus, ses membres sont informés des affaires en cours et tranchées, sans qu'aucune mesure ne soit adoptée à ce propos.

Au lieu de cela, en ce qui concerne les affaires individuelles, c'est le ministère de la Justice canadien (dont les membres participent au CPFDP) qui est chargé des contentieux, du suivi et de la mise en œuvre des responsabilités. Néanmoins, le ministère de la Justice agit en tant qu'agent de liaison entre le ministère des Affaires mondiales (qui communique avec l'organe international pertinent) et les administrations provinciales-territoriales et/ou thématiques pertinentes dans le cadre de chaque affaire. Un processus de consultation interdépartemental se tient alors, dans le cadre duquel les fonctionnaires analysent le raisonnement de l'organe du traité, les faits sur lesquels se fonde la décision, les recommandations formulées ainsi que le droit et la jurisprudence nationaux, afin de déterminer si le Canada est d'accord avec la décision et, dans l'affirmative, s'il y a lieu de s'y conformer et comment. En général, le Canada n'entre jamais directement en contact, à quelque point du processus que ce soit, avec les requérants ou leurs représentants. Remarquablement, une discussion au CPFDP est absente où les recommandations générales pouvant faire double emploi avec les réparations ordonnées dans les affaires individuelles.

Examen plus détaillé du bilan de mise en œuvre du Canada concernant les affaires sélectionnées par l'équipe du projet (HRLIP)

Tout comme il n'existe pas de mécanisme ou de processus approprié pour mettre en œuvre au niveau national les décisions internationales rendues dans le cadre des affaires individuelles, le bilan de mise en œuvre du Canada est, lui aussi, médiocre. Aux fins de son étude, l'équipe du projet (HRLIP) a identifié et suivi certaines décisions sélectionnées rendues dans le cadre de neuf affaires individuelles (dont huit rendues par des organes des traités des Nations Unies et une par la ComIDH), tenant compte des facteurs tels que leur lien avec un conflit armé ou des violations en temps de paix, le temps écoulé depuis le prononcé de la décision, l'identité ou les caractéristiques des victimes, la nature structurelle des violations constatées et les mesures de réparation ordonnées, entre autres. Sur la base de ces affaires et d'autres y associées, nos conclusions ont permis d'identifier quatre types de réactions ou d'attitudes que le Canada a adoptées en ce qui concerne la mise en œuvre des décisions individuelles rendues par les organes des traités régionaux et internationaux en matière de droits de l'homme.

Non-respect des mesures provisoires

Ainsi que cela a été noté, la plupart des affaires individuelles relatives aux droits de l'homme tranchées en relation avec le Canada réfère au renvoi imminent du pays, invoquant des failles dans le système de détermination du statut de réfugié et la violation potentielle du principe de non-refoulement. À ce propos, une première inquiétude concernant le bilan de mise en œuvre du Canada concerne les mesures provisoires. Dans au moins trois affaires portées devant le CCT (Comm. n° 258/2004, *Mostafa Dadar* : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 297/2006, *Bachan Singh Sogi* : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 505/2012, *P.S.B. et T.K.* : [décision](#)) et deux affaires portées devant le CDCP (Comm. n° 1051/2002, *Mansour Ahani* : [décision](#) ; Comm. N° 2091/2011, *A.H.G.* : [décision](#)), le Canada avait déporté des personnes protégées par des

mesures provisoires demandées par les organes correspondants. Dans l'affaire *A.H.G.*, invoquant le fait que la demande avait été reçue trop tard pour stopper la déportation, dans l'affaire *Ahani*, car un tribunal national avait considéré que les mesures provisoires n'étaient pas contraignantes, ainsi que dans trois autres affaires, car il semble que vu que le gouvernement canadien n'était tout simplement pas d'accord avec la demande provisoire, il a refusé de s'y conformer. Déporter des personnes protégées par des mesures provisoires annule automatiquement toute décision éventuelle sur le bien-fondé de leurs demandes de renvoi, et la détermination de leur comptabilité avec les obligations internationales des droits de l'homme du Canada.

L'exécution par le biais de la défense des droits au niveau national

Dans le cadre d'autres affaires où des individus n'avaient pas été déportés avant l'adoption de la décision définitive de l'organe de protection des droits de l'homme pertinent, certains sont parvenus à obtenir la résidence permanente au Canada (entre autres, Comm. n° 1763/2008, *Ernest Sigman Pillai et al* : [décision](#) / [suivi](#) ; Comm. n° 1881/2009, *Masih Shakeel* : [décision](#) ; toutes deux tranchées par le CDCP). Néanmoins, ces victoires ont eu lieu non pas parce que le Canada s'est conformé à la décision internationale, mais car les requérants sont parvenus à poursuivre de nouvelles demandes nationales de résidence, présentant la décision de l'organe international de protection des droits de l'homme en tant que preuve du risque auquel ils se verraient confrontés s'ils étaient renvoyés dans leurs pays d'origine.

En tant que telles, ces situations (dont certaines ont été depuis réputées « mises en œuvre de manière satisfaisante » par les organes des traités) ne sont pas la conséquence d'actions gouvernementales visant spécifiquement l'exécution de ces décisions internationales. En fait, du moins dans l'affaire *Masih Shakeel*, le gouvernement canadien avait expressément marqué son désaccord avec la décision du Comité (CDCP/C/112/R.3). Le résultat favorable a été donc remportée par les requérants était principalement parce qu'ils ont pu déposer de nouvelles demandes, qui ont été évaluées différemment sur le fond. En quelques mots, les décisions des organes du traité ont contribué, mais n'ont pas été nécessairement déterminantes, à la victoire ultime des requérants.

Fédéralisme et non-conformité

On trouve d'autres problèmes dans des affaires non relatives au renvoi des personnes du Canada. L'on peut citer à titre d'exemple l'affaire *Arieh Hollis Waldman* (Comm. n° 694/1996), concernant la province d'Ontario, où des financements publics sont accordés aux écoles privées catholiques, mais pas à celles d'autres confessions religieuses. Dans cette affaire, le Comité des droits de l'homme avait [considéré](#) que le Canada « avait l'obligation de fournir un recours utile pour supprimer cette discrimination ». En [réponse à cela](#), le Canada s'est borné à indiquer que les questions d'enseignement relevaient de la compétence exclusive des provinces et que le gouvernement de l'Ontario avait communiqué qu'il n'envisageait pas d'étendre ces financements à d'autres écoles privées religieuses et qu'il entendait adhérer pleinement à son obligation constitutionnelle de financer des écoles catholiques romaines.

Cette affaire souligne deux dynamiques importantes qui ont un impact sur la mise en œuvre des décisions internationales dans les systèmes fédéraux. Premièrement, des instances lorsqu'un État utilise sa structure fédérale nationale comme une justification de son échec (ou son refus) d'exécuter une décision internationale. Deuxièmement, des complexités

surviennent dans la mise en œuvre lorsque les recommandations ou les décisions transcendent les intérêts d'un requérant en particulier et abordent des questions relevant de la politique locale/étatique/provinciale. Les problèmes sous-jacents dans l'affaire *Waldman* constituent un sujet [hautement controversé](#) sur le plan local, mais il convient de souligner que le CDCP n'a pas précisé *la façon dont* le Canada devait procéder pour éliminer cette discrimination. Au lieu de cela, le Comité a laissé la question à la discrétion de l'État.

De plus, le droit international ne permet pas aux pays d'invoquer simplement le fédéralisme ou d'autres [arguments afférents à la structure de l'État](#) en tant qu'obstacle pour le respect des obligations des droits de l'homme qu'ils ont contractées. Dans des affaires telles que *Waldman*, il devient donc particulièrement pertinent pour les pays de disposer de structures nationales effectives qui pourraient, à leur tour, faciliter la mise en œuvre des décisions, notamment d'un mécanisme ou d'un organe politique capable de rassembler tous les acteurs pertinents (de la société civile et de tous les niveaux du gouvernement) afin d'entamer un dialogue capable de contribuer à identifier des alternatives appropriées pour faire en sorte que le pays respecte effectivement ses obligations. Telles structures garantissent difficilement la mise en œuvre, mais, quand même, elles peuvent mieux équiper l'appareil d'Etat pour agir à cet égard.

Une mise en œuvre inadéquate

En 1981, dans l'une des décisions les plus importantes à l'encontre du Canada, le Comité des droits de l'homme avait décidé que Sandra Lovelace, une femme indigène de la tribu des «malécites indiens» qui avait perdu son statut juridique en raison de son mariage avec un homme non indigène, avait subi une violation des droits de l'homme car elle s'était vue « dénier le droit légal de résider dans la Réserve Tobique, [ce qui révélait] une violation par le Canada de l'article 27 du Pacte » (Comm. n° 24/1977, [paragraphe 19](#)). Néanmoins, contrairement aux décisions subséquentes, le Comité n'avait pas formulé une réparation rapide ou une recommandation explicite à mettre en œuvre par le Canada pour se conformer à la décision. Cependant, le Canada avait compris que, pour se conformer à ladite décision, il devait réformer la loi, afin d'en supprimer la discrimination fondée sur le sexe, car les hommes indigènes qui épousaient des femmes non indigènes ne perdaient pas leur statut juridique. Le gouvernement a procédé à une telle réforme en 1985, mais cette réforme n'a pas totalement supprimé la discrimination fondée sur le sexe, car il existait à présent différentes catégories de statut faisant ainsi une distinction entre les modalités selon lesquelles les hommes et les femmes transmettaient leur statut à leur progéniture.

Depuis, presque 40 ans après que l'affaire *Lovelace* a été tranchée, ces problèmes de discrimination subsistants ont été repris par de multiples organes de surveillance des traités des Nations Unies, dans le cadre du processus de rapports périodiques, ainsi que par la ComIDH dans son [rapport](#) thématique et ses [auditions](#) sur les femmes et filles autochtones disparues et assassinées. La mise en œuvre inadéquate de la décision rendue dans l'affaire *Lovelace* et l'absence d'exécution des recommandations de mécanismes non contentieux ont donné lieu à d'autres litiges nationaux et internationaux ([McIvor](#)). Aussi, l'affaire *Lovelace* et les développements subséquents des questions sous-jacentes à celle-ci viennent illustrer, non seulement le chevauchement entre les systèmes régionaux et internationaux des droits de l'homme, mais aussi l'interaction entre leurs différents mécanismes contentieux et non contentieux. Si le Canada avait mis en œuvre de manière appropriée et effective toutes les recommandations émises par les organes régionaux et internationaux (par le biais de leurs

mécanismes non contentieux) suite au prononcé de la décision *Lovelace*, l'affaire *McIvor* ne se serait peut-être pas nécessaire.

Conclusion

Bien que ces affaires ne représentent pas l'ensemble du bilan de mise en œuvre du Canada, elles illustrent de graves préoccupations auxquelles il faudrait y répondre. Si le Canada ne prend pas réellement ses obligations internationales en matière de droits de l'homme aussi au sérieux qu'il ne l'affirme, il devrait :

- Accepter une évaluation pleine et régulière de son bilan national des droits de l'homme de la part des mécanismes régionaux et internationaux en la matière;
- Engager avec sincérité et de manière constructive à exécuter les mesures provisoires et les recommandations contenues dans les communications et les requêtes individuelles, ainsi que les recommandations générales d'autres mécanismes internationaux des droits de l'homme;
- Abstenir d'invoquer des arguments liés à la structure étatique en tant que moyen d'éviter la conformité ;
- Mettre en place un processus officiel pour une mise en œuvre effective et responsable de ses obligations internationales en matière de droits de l'homme, aussi bien dans le contexte des recommandations générales que dans celui de celles découlant des communications et des requêtes individuelles.

En adoptant ces mesures, le gouvernement canadien (à tous les niveaux) devrait s'assurer que tout processus de mise en œuvre est développé dans le cadre d'une consultation extensive avec les administrations provinciale et territoriale, les personnes ou les groupes en question, ainsi qu'avec la société civile.

Paola Limon est une Avocate Internationale des Droits de l'Homme spécialisée dans la région des Amériques.